

자립형 도시발전 전략의 논점과 함의*

- 미국 세 도시정부의 발전사업 분석 -

The Theoretical Issues and Implications of Self

- Reliance Urban Development Strategies in the Three American Cities -

정 원 식(경남대학교 법행정학부)

본 논문은 미국의 도시발전정치에서 성장위주의 경제지배 이론을 비판하고 최근에 새롭게 제기되고 있는 대안적 도시발전전략의 주요 논점과 정책적 함의를 이해하는 데 목적을 두고 있다. 이 논문에서 자칭하는 자립형 도시발전전략은 기존의 성장위주의 도시발전의 정책환경에서 나타나는 외부경제와 내부정치의 종속적 구조에서 벗어나 지역공동체를 중심으로 상호부조와 자조적인 도시발전정책을 지향하는 데 관심을 둔다. 발전전략의 주체, 목적, 방법의 상이한 관점에 따라 기업가적 중상주의, 지역사회개발조합 그리고 정부사업의 공영화(公營化) 전략을 제안하고, 세 시례도시의 자립형 도시발전사업을 종합적으로 분석하였다. 그 결과 자립형 도시발전사업은 경제적 생산성 극대화라는 경제 일변도에서 벗어나 지역사회 주민의 삶의 질 개선에 목적을 두었으며, 지방정부의 의사결정능력, 자립과 자조, 협동정신 및 광범위한 주민참여를 촉진 강화시킴으로써 정치적 형평성에 의한 사회적 통합을 도모하고 나아가서는 민주주의 발전에 기여하고 있었다.

주제어 : 도시발전(정책), 지역사회개발, 도시정부, 자율성, 공동체

I . 머리말

현대 도시의 발전양상을 보면 유럽과 동양의 전통적인 도시들은 정치, 사회·경제적으로 오랜 역사와 전통을 기반으로 발전하였으나 미국의 경우에는 짧은 도시역사 속에서 오직 경제기회의 장소라는 매력 외에는 특별한 발전 수단이 없었다. 이로 인해 지난 한 세기 동안 미국의 도시발전에 사적주의(privatism)라는 경제지배의 논리가 일반화되어 왔었고,¹⁾ 그 결과 경제적

* 이 연구는 2002년도 경남대학교 학술논문제재연구비 지원에 의해 수행되었음.

1) 미국의 도시발전정치 역사에서 사적주의와 경제체일주의의 논리는 미국의 식민지 및 개척시대까지 거슬러 올라간다. 미국 역사를 통해 볼 때, '도시(city)'는 문화적, 사회적 및 정치적 용어라기보다는 경제적 개념의 용어로 널리 인식되어 왔었다. 그 결과 도시는 돈을 버는 장소 내지 부의 상징적 장소로 고려되었으며, 도시역사가 Sam Bass Warner는 이를 '사적주의의 문화'(culture of privatism)라고 지칭하였다. 이러한 경제체일주의의 도시문화를 기반으로 지방정부는 개인의 경제적인 성취기회를 극대화시키는 것을 최우선적 목표로 삼았었다. 이러한 개념은 영국의 작가 Charles Dickens가 유럽 및 아시아 국가의 도시를 "문명(civilization)의 상징이요 배달자"라고 표현한 것과는 차이가 있다(Judd and Swanstrom, 1998: ch.1-2). 도시경제발전 지상주의는

이해관계가 도시발전과정을 지배하게 되었다(Mollenkopf, 2001; Judd and Swanstrom, 1998; Swanstrom, 1993). 이러한 환경에서 진홍주의(boosterism)가 도시발전정책의 주류를 차지하게 되었으며, Molotch(1976: 309-310)는 이를 두고 미국에서 도시공간의 정치·경제적 본질은 경제 성장에 있다고까지 언급하였다.²⁾ 그러나 도시(경제)발전에서 사적주의 경제지배논리의 전통이 도시정부의 공적 권위에 대해 중대한 제약요인으로 작용하고 있다는 데 문제의 소지가 있었다. 그 결과 도시발전정책과정에서 미국의 도시정부는 유럽국가에 비해 자율성이 훨씬 제한되어 있었다. 뿐만 아니라 사적주의적 도시경제발전 정책이 도시정부의 재정 확보에 실제적인 혜택을 주지 못하고 있다는 비판이 제기되기도 하였다(Mollenkopf et als. 2001; Clark, 2000; Fodor, 1999; Imbroscio, 1995; Fainstein, 1994; Cochrane, 1994). 문제의 요지는 도시성장이 정부의 재정수입 증대와 지역주민의 소득증대를 가져오고 나아가서는 지역사회 전체의 삶의 질을 향상시킨다는 것은 한낱 신화에 불과하다는 것이다. 예컨대 지역·계급간 갈등과 불균형, 도시범죄, 교통체증 및 환경오염 등의 사회·경제적인 문제들은 도시발전정책과정에서 중대한 정치적 이슈가 되기도 하였다. 뿐만 아니라 성장 중심의 개발수익이 새로운 공공서비스의 비용을 얼마나 상쇄할 수 있을 것이며 기업유치가 지역사회의 고용창출에 어느 정도 기여할 것인가에 대한 의문들 역시 중요한 비판의 대상이 되어 왔다.³⁾

이와 관련하여 정치·행정학적으로 논의의 초점이 된 것은 이상의 역기능적 문제들이 도시발전정책과정에서 지나치게 경제제일주의 논리에 사로잡히거나 사적기관에 의존하게 된 결과라는 점이다. 유사정부기관의 성격을 갖고 있는 사적기관들이 공·사협력의 과정에서 공공 책임성을 저해하고 정치적 연합을 통해 지역사회 주민의 생활의 질 개선보다는 핵심세력인 경제 엘리트의 이익만을 확대시키고 있다는 것이다. 이러한 민간 주도의 불균형적 발전정책의 대안으로서 도시정부와 지역사회 주민이 중심이 되는 새로운 도시발전 정책이 요구되어 졌던 것이다. 그 요지는 진보주의적 발전정책 전략의 일환으로서 외부기업에 대한 공공투자를 제한하고 지역중소기업 발전과 상권확보를 통해 지역사회발전을 이룩하자는 것이었다(Nickel, 1995: 356; Meyer, 1991: 173). 달리 말해 외부자본과 기업의 종속에서 탈피하여 지역사회 공동체 내의 가용자원을 축적하여 이를 최대한 활용하는 내부자원(internal resources) 의존적 발전정책을 지향하는 것이다. 외부기업과 자본의 유치보다 지역사회 기존 기업의 활성화, 정부 및 지역사회기관들의 공동조합 육성 등의 방법으로 상호부조의 자조적 발전과 그 자생력을 키우는 것으로서 이 논문에서는 이를 '자립형 도시발전전략'이라고 지칭하고 있다. 이러한 발전정책과정에서 핵심 참여자로서 도시정부, 지역사회기업 및 상업조직, 비영리 또는 지역사회 자생조직들간의 협력체계에 대한 의존도를 높이자는 것이었다(Imbroscio, 1995; DeLeon, 1997; Meyer, 1991). 이는 우

1) 1980년대 초 Reagan 행정부의 도시정책(정부보조금 삭감과 민간자본 활용 강조)을 통해 최고조에 달했으며, 후술하는 바와 같이 1980년대 중반 이후 도시빈관 및 환경문제와 같은 도시 삶의 질 문제에 관심을 가진 진보주의의 이론에 의해 많은 비판을 받게 되었다.

2) Molotch는 이러한 성장위주의 도시정치경제를 "성장기제로서의 도시"(The City As a Growth Machine)로 설명하고 도시공간에서 경제성장의 중요성을 역설하였다. 성장기제의 본질은 도시자원의 경제적 교환에 구속된 지역엘리트들의 연대가 도시경제발전정책 과정을 주도하면서 도시는 지역자본가들의 부의 축적 장소로 전락 한다는 것이다.

3) 예컨대, 콜로라도의 Fort Collins시는 1986년 Anheuser-Busch Brewery 다국적 주류회사 유치를 위해 5천만불을 투자하였으나, 실제 고용자 중 그 지역주민은 133명으로서 전체 27%에 불과하였다. 결과적으로 시정부는 지역주민 한 사람의 고용창출을 위해 약 3십 7만불의 비용을 지불한 셈이 되는 것이다. 이러한 경험때문에 Fort Collins시는 1994년 「현대」 반도체 공장 유치보조금을 철회한 바 있다(Fodor, 1999: 41-43).

리나라에서 지방자치 부활 이후 경영행정 및 기업가적 정치·행정의 명분하에서 나타나는 도시 발전의 문제들을 새롭게 조명하는 데에 좋은 시사점을 제공해줄 수 있을 것이다.⁴⁾ 우리나라 지방자치단체들의 경우 지역발전을 목적으로 무계획·산발적인 공단조성과 기업유치 정책 그리고 무작정 돈벌이에만 초점을 두는 수익사업 등은 지역사회내 형평성, 공공성, 의사결정의 민주성, 장기비전과 같은 도시발전의 가치들을 외면하고 있다.⁵⁾

본 논문은 도시정부가 시장경제 원리를 수용하면서 공공권위에 의한 능률성과 형평성을 유지·확대시키고 오히려 도시발전정책을 주도하게 되었던 배경에는 어떠한 전략들이 주효하였는지를 미국 도시의 발전사례를 통해 이해하고자 하였다.⁶⁾ 연구는 기존문헌과 인터넷 자료를 통한 사례연구 방법에 의존하고 있으며, 각 사례도시로부터 대안적 발전의 주요 전략들을 분석하고자 한다. 이를 통해서 각 도시발전(정책)의 현상에서 누가 실제적인 권력을 행사하며, 그 권력 행사자는 어떠한 방법으로 무엇을 왜 추구하고자 하는가에 초점을 둔다.

II. 선행연구의 검토와 분석의 개념적 틀

1. 선행연구의 검토

미국에서 지난 몇십년 동안 도시경제발전정책 이론에서 주류를 형성해 왔던 생점 중의 하나가 도시발전의 경제논리와 정치논리에 대한 독립적 또는 경쟁적 시각이었다.⁷⁾ 경제논리적 도시발전 연구의 가장 큰 특징은 도시발전 및 도시경제의 재구조화 과정에 있어 경제제일주의를 교리처럼 옹호하는 경제기능주의의 관점에서 효율적 경제발전 성과에 도달하는 최선의 길을 상정하고 있다(Swanstrom, 1993: 59-60). 그러나 도시정책과 제도적 틀 및 도시의 물리적 구조들은 자본축적의 규범에 철저히 구속되어 있다고 보고 있다. 아마도 Peterson의 역작인 *City Limits*(1981)는 이러한 논리를 대표하는 연구라 할 수 있을 것이다. Peterson은 외부적 환경에 대응하기 위해 도시정부가 선택할 수 있는 길로서 “도시는 각 도시간 경제적 경쟁에 구속되어 있으며 경제성장을 촉진시키는 정책에 최우선을 두어야 한다”(1981: 15)고 하였다. 그 이유로서 대부분의 도시활동은 기업경영전략을 요구하고 있으며 경제적 생산성의 촉진을 통해 공공조직

- 4) 사실상 정치가와 기업가는 속성상 ‘장기적 관점’을 결여한 집단들이다. 기업가는 단기 이익을 내서 주주를 만족시켜야 하는 사람들이며, 정치가는 속성(速成) 효과가 있는 정책으로 4년이나 5년 뒤 재선에 성공하는 것이 최대의 목표이다.
- 5) 그 결과로 난개발, 도심 교통체증, 환경파괴 등의 물리적 요소들과 소득격차 심화, 계층간 갈등증대, 공동체 파괴, 물질만능주의와 같은 도시불경제의 요소들에 의한 새로운 정치·경제적 문제들을 낳고 있으며, 이는 장기적인 관점에서 오히려 도시발전을 저해할 수도 있을 것이다.
- 6) Saint Paul, Pittsburgh, Santa Clara의 세 도시가 선정되었는데, 이들 도시는 미국에서 비교적 진보주의적 도시로 분류되고 있다. 선정기준으로서는 자율적 도시발전전략에 의한 정책경험을 가진 도시를 중심으로 자료 접근의 용이성이 우선적으로 고려되었다. 특히, 세인트폴은 1980년대 중반 ‘자조적인 도시건설’이라는 Latimer 시장의 시정목표 표방(Imbrosio, 1995), 피츠버그는 지역사회 공동체적 발전전략의 가장 오래 역사를 가진 도시(Sbragia, 1989) 그리고 샌타클라라는 서부의 전형적인 신홍도시라는 점이 본 연구의 목적에 부합하는 사례도시로서의 특성을 잘 나타내 주고 있다.
- 7) 전자에는 우파적 시장지향적인 분석에 초점을 둔 연구들로서 Peterson(1985), Kasarda(1980, 1988), 좌파적 경향인 Castells(1985), Havey(1989), Beauregard(1989)의 구조주의적 네오 막시스트 연구들이, 그리고 후자에는 Judd and Swanstrom(1994), Kantor and Savitch(1993), Mollenkopf(1983, 2001), Stone(1989) 등의 도시발전정치 연구들이 속한다.

의 능률성을 극대화시킬 수 있다는 것이다. 민간자본의 자유로운 이동을 감안할 때 정부관료들은 지방경제를 유지하는데 필수적인 민간투자를 유도할 수 있어야 하며, 특히 민간부문의 욕구에 부응해야 하는 구조적 사슬에 얹매여 있다는 것이다. Peterson이 주장하는 발전정책의 당위성은 경제발전으로 고용효과, 조세기반 확립 및 지역사회 부의 창출을 가져오며, 그 이익은 지역주민 모두에게 돌아간다는 점이다. 도시 및 주민들의 복지를 위해서는 불가피하게 자본과 노동의 흐름에 구속될 수밖에 없게 된다. Weaver(1986)는 이러한 관점을 '민간주도의 공·사파트너십'(privately initiated public-private partnership) 체제로 설명하면서 민간부문이 도시발전정책과정을 지배하게 된다고 보았다. 더구나 Cox & Mair(1988)의 주장처럼, 그러한 경제적인 종속구조하에서 도시의 자율적 정치수행이 어려우며, 도시정책의 전략은 시장메카니즘에 의해 끌려 다닐 수밖에 없는 것이다(정원식, 1999). Feagin(1987: 209)에 의하면 비록 지방정부들이 민간기업과 동반자의 위치에 있다 할지라도 그들은 오직 민간기업을 위한 사업환경 조성과 수익보장 정책을 지향하게 된다.

또 다른 측면에서 도시 및 도시정부의 구조적 종속은 도시경제발전정책에 대한 정치적 논리에서 발견되고 있다. 도시정부는 도시발전 과정에서 자원동원 및 갈등조정과 같은 사안들을 정부기관의 공식적 구조 내에서 해결하는 데에는 한계가 있어, 민간조직과의 비공식적 협력을 필요로 한다는 점이다. 이는 Stone(1989: 6)에 의해 도시레짐이론(urban regime theory)으로 발전되었는데, 도시내 기업자본가들이 그러한 비공식적 통치연합에서 핵심적인 역할을 수행하는 기업지배적인 래짐을 강조하고 있다. 도심지 산업의 침체, 민영화 그리고 도시문제에 대한 연방정부의 지원 및 관심부족의 환경적 상황에서 정책의 우선순위를 지역경제발전의 목표에 두고 있는 도시정부로서는 기업중심의 래짐을 유지할 수밖에 없다는 것이다. 도시에서 가장 중요한 민간자원은 기업집단이 보유하고 있기 때문에 이들은 지방정치에서의 핵심적인 역할을 수행하게 된다. 도시정부와 기업집단간 비공식적 관계는 도시에 따라 차이는 있으나 래짐 이론가들에 따르면 도시를 효과적으로 통치하고 도시발전을 가능하게 한 것은 정부의 공식기구가 아니라 도시정부와 기업엘리트간의 비공식적 파트너십이라고 결론짓고 있다.⁸⁾

발전정책에 대한 Peterson의 도시 경제적 한계론이나 Stone의 정책결정 한계론은 오로지 수익만을 추구하는 민간기업이 언젠가는 그 도시를 떠나 또 다른 입지를 찾게 될 것이라는 자유주의적 시장선택 논리의 한계를 뛰어넘지 못하고 있다. 이러한 맥락에서 1980년대 말 이후 성장체일주의적 민간기업의 지배와 지역엘리트의 연합형성에 대한 강한 비판과 함께 진보주의적 도시발전 연구가 활기를 띠기 시작하였다(Fodor, 1999; Nickel, 1995; Jezierski, 1990; Lane, 1988; Lurcott & Downing, 1987; Clavel, 1986). Nickel(1995)은 Minneapolis의 도시재개발의 사례연구에서 진보적 도시발전 관리의 경제적 편익은 지역사회 전체에 골고루 배분되며, 그 과정에서 균등한 공·사협력 관계의 정립을 주장하였다. Imbroscio(1995)는 지역사회 중심의 발전정책으로서 기업가적-중상주의 논리에 입각하여 수입대체산업과 지역사회 소기업 육성정책의 중요성을 강조하였다. 그리고 Lane(1988)은 캐나다 도시의 사례를 들어 다국적 기업자본으로부터 지역사회기업을 보호하는 데 주력하면서 지역사회의 혁신을 지역사회 운동의 차원에서 자극할 수 있는 정책을 제언하고 있다. 이러한 진보주의적 도시발전 연구들은 특정 도시에 한정된 개별적

8) 그러나 래짐이론은 도시정책이 상이한 경제적 환경에서 어떠한 영향을 받고 있는지, 그리고 비공식적 정치논리는 어느 시점에서 얼마나 중요한지에 대한 적절한 지침을 제공하지 못한다는 비판을 받아 왔다(Kantor and Savitch, 1993: 232).

발전전략들에 초점을 두면서 각 발전전략들을 종합적 내지 상호 비교적으로 이해하는 데는 한계를 갖고 있다.

2. 분석의 개념적 틀

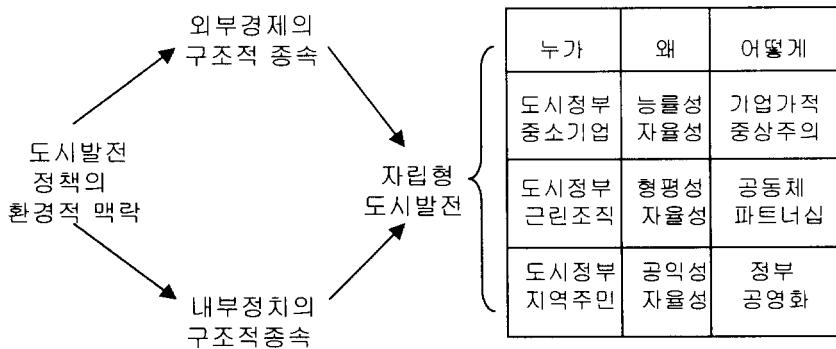
본 논문에서 제안된 자립형 도시발전전략의 요지는 도시발전정책은 도시 경제엘리트에 지배되는 시장경제구조와 중앙정부의 의존에서 벗어나 지역사회 공동체를 기반으로 한 도시정부, 지역사회 기업 및 비영리조직에 의해 형성·집행되는 것으로 본다.

체제론적 관점에서 보면 공공정책의 형성과 집행은 환경으로부터 다양한 영향을 받고 있다. 도시발전정책의 환경적 맥락은 도시발전 자체를 의미하는 경제적 요소와 도시발전정책과정의 정치적 요소로 나눌 수 있다. 전자는 외형적으로 지역사회의 경제발전과 주민의 소득증대라는 도시의 생존과 직결되는 경제적 부담 내지 그러한 환경에 종속되어진 도시정부의 외부경제에 의한 구속요인들을 의미한다. 후자는 내부적인 것으로서 지역사회 경제복지를 위해 발전정책의 결정과 집행과정에서 나타나는 복잡한 정치적 요인들로서 도시발전정책과정에서의 다양한 참여자간 갈등과 협력의 현상에서 나타나는 정치적 자원의 한계를 의미한다. 도시의 경제적 한계와 도시간 경쟁의 부담을 안고 있는 구조하에서 발전정치의 구조적 종속은 지방정부의 공식적 권위에 대한 내부적 취약성으로 나타나게 된다. 이는 정책과정에서 공공관료들의 자율성을 구속하게 되고 도시정부 활동의 효과성을 저해하게 된다. 이러한 상황에서 효과적인 도시발전정책 수행을 위해 공공관료들은 민간발전자원의 지원과 협조를 반드시 필요로 한다. 특히, 미국과 같이 도시권력이 분산적이고 산만한 권위체계에서 자원의 집중적 동원 능력을 갖고 있는 자본가 계급을 유도하는 정책은 도시정치의 핵심과제로 고려되었다. 도시정책발전정책이 도시정부 활동의 정치적 이해관계의 산물이라면, 그 관계는 도시의 경제적 절대성의 정도와 성격으로부터 상당한 영향을 받게 될 것이다. 결과적으로 도시정부 경제활동은 외부적으로는 경제적 구조에 종속되고 내부적으로는 정책공동체의 정치자원에 구속되어 있다는 것이다.

이상의 경제 및 정치적 한계요소에 대응하여 지역기업, 지역사회 그리고 도시정부가 각각의 독립성과 책임성을 유지하면서 상호 협조체계를 구축하는 새로운 형태의 도시발전정치 모형이 요구되었던 것이다. 도시발전정책은 경제적이라기보다는 정치적 논리에 좌우되고 있다는 것이 이 모형의 토대가 되었다. 도시는 본질적으로 자본에 대한 도시정부의 구조적 종속으로 인해 도시발전 정책과정에서 내부적으로 지방정부 관료와 민간기업간 연대를 형성하지 않을 수 없게 하는 정치적 문제를 안고 있다(Mollenkopf, 1983; Stone, 1987; Swanson, 1988). 그러나 경제적 압력이 관민제휴의 형성 배경은 되었지만 도시경제발전정책의 지배적인 역할을 하지는 못한다. 그 이유는 도시발전정책과정에서의 그러한 경제적 압력을 어느 정도 조정·통제하는 독립된 정치적 메카니즘이 존재하기 때문이다(Mollenkopf, 1983; Savitch and Kantor, 1995: 496). 본논문에서는 이를 바탕으로 형성되는 도시정책을 '자립형 도시발전전략'으로 명명하였다. 이는 도시정부가 협력체계 구축을 주도하고 도시발전 계획수립과 집행과정에서 상당한 자율성을 가지고 영향력을 행사한다는 점에서 일종의 '정부주도 공·사 파트너십'(Weaver, 1986)과도 유사하다.⁹⁾

9) 여기서 정부의 영향력을 중력작용을 하는 일종의 흡인력(pulling force)과 같은 것으로서 위에서 군림하거나 통제하는 수직적 의미의 권력(power over)이 아닌 협력을 중시하는 수평적인 권리(power to)을 의미하고 있

〈그림〉 자립형 도시발전전략의 개념적 틀



<그림>에서 보는 바와 같이 자립형 도시발전 전략은 기존의 성장위주의 도시발전의 정책환경에서 나타나는 외부경제와 내부정치의 종속적 구조에서 벗어나 지역사회 중심의 자율적인 도시발전정책을 지향하는 데 관심을 둔다. 그러한 구조적 종속에서 탈피하는 방법으로서 본 논문에서는 기존의 연구들을 토대로 하여 그 전략의 주체(누가), 목적(왜), 방법(어떻게)의 상이한 관점에 따라 기업가적 중상주의, 지역사회개발조합 그리고 정부사업의 공영화(公營化) 전략으로 나누었다.

기업가적 중상주의 전략에 있어 '기업가적'(entrepreneurial)의 의미는 지역사회의 신종 또는 토착기업의 성장을 위해 도시정부가 시장중심의 경제정책에 선별적으로 개입한다는 점으로 해석할 수 있다. 기업가적 도시정부는 경제발전을 위한 엔진으로서 독립성과 자율성을 확보하고 있다(Imbroscio, 1995). '중상주의'(mercantilist)의 가장 중요한 목적은 도시경제발전정책을 통해 지역사회의 경제적 편익과 능률성을 극대화시키는 것이다. 도시정부가 지역사회의 중소기업을 보호·육성하면서 그들의 경제 활동을 지원하는 소위 민주주의적 중상주의 정책이라 할 수 있다.¹⁰⁾ 지역사회개발조합 전략은 지역사회에 기반을 둔 공동체 조직(community-based organizations) 중심의 공·사 협력형태를 통해 지역사회, 특히 낙후·소외된 지역을 활성화시킴으로써 도시내 균형적 발전을 도모하는데 목적을 두고 있다(Brophy and Shabecoff, 2001; Lurcott & Downing, 1987; Jezierski, 1990). Williams & Windebank(2000)는 이를 '자조와 상호부조(self-help and mutual aid)'의 도시발전이라고 부르고 있다. 이러한 전략에서의 발전적 가치는 형평성과 자율성에 두고 있다. 한편 정부사업의 공영화 전략은 정부가 직접 소유하고 경영하는 공공수익 활동을 강조하는 것으로 일종의 '도시자치 기업'(municipal enterprises) (Cummings, Koebel & Whitt, 1989; Lynd, 1989: 19) 전략으로 불려지기도 한다.¹¹⁾ 정부소유의

10) Stone, 1989: 235).

11) 원래 중상주의는 15-18세기 자본주의 초기 단계인 상업자본주의 시대의 경제사상과 경제정책체계를 지칭하는 것으로 부의 창조보다 부의 이전과 축적 그리고 수입보다 수출장려에 관심을 두고 있으며, 경제정책은 소비자나 기업가의 의사결정보다 정부의 전반적 계획과 통제하에 있었다. 당시 자본가계급(대(大)부역상이나 금융업자)은 정치·경제적 세력이 미약하였으며 왕권과 결탁하여 절대주의를 뒷받침하는 역할을 하였다.

12) 정부사업의 공영화는 공기업, 정부주도의 위탁경영 및 민간주식의 정부취득 등을 포함하는 개념으로 사용하

사업이라는 점에서 도시정부와 주민이 주체가 되며 주민은 확실한 고객인 동시에 주인으로서의 역할을 한다.

III. 대안적 도시발전 전략의 사례분석

1. 전략적 사례유형

1) 세인트폴의 기업가적 중상주의 정책

세인트폴(Saint Paul)은 미네소타 주의 수도로서 1980년대에 기업가적-중상주의 전략에 바탕을 둔 도시발전 사업을 시도한 대표적인 도시이다(Imbroscio, 1995). 그러한 정책적 노력은 “토착 경제발전 사업”(Homegrown Economy Project: HEP)으로 가시화되었다. 1982년 Latimer 시장은 HEP정책을 발표하는 자리에서 세인트폴을 자족적 도시로 거듭나기를 강조하였다. 세인트 폴 도시정부는 미국의 다른 도시들과 마찬가지로 다운타운 민간기업과의 밀접한 연대를 구축하고 있었으며, 그 연대는 도심지 발전을 위해 기업 중심의 전략 위에서 도시경제발전을 촉진시키는데 보다 우선권을 두는 정책의제를 설정하고 있었다. 그러나 발전정책을 위한 연대를 주도한 세력은 강시장 정부형태의 도시정부와 Latimer 시장의 리더십이었다. Latimer 정부는 HEP 가 공식적으로 착수되기 전 이미 소기업 지원사업과 토착경제 성장 정책을 수행하고 있었다(Imbroscio, 1995: 850). 예컨대, 세인트폴시 기획·경제발전국을 통해 소기업에 대한 재정지원, 저리융자, 소기업 창업계획 및 기업입지 등 광범위한 지원을 수행하고 있었다(Dana, 1984: 1).

HEP는 이론적 관점에 있어서도 기업가적 중상주의적 성격을 내포하고 있었다. HEP의 사업 성격으로 미루어 HEP의 경제발전정책과 계획은 그 도시가 마치 폐쇄체계처럼 보이게 하였을 것이다. 그렇게 함으로써 오히려 정체결정자들은 지방경제의 축면에서 자원흐름을 보다 합리적으로 계획할 수 있었다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 HEP는 모든 지방자원의 효율적 관리를 강조하고, 지역사회와 토착 인사들과 자연 및 기술자원을 통해 가치를 극대화시킴으로써 토착적인 도시경제발전사업 논리를 확대시켰다.

HEP의 초기 사업계획에 따르면, 지역사회 중심의 경제발전에 대한 다양한 활동과 사업을 명시하고 있다. 최초의 사업계획서에 나타난 자립적인 경제 활동계획의 목적은 대체 에너지 정책으로서 자연자원(특히 나무와 곡물)을 최대한 활용하는 것이었다. 보존 위주의 에너지 정책을 지향하고 천연가스, 연료기름, 전기 및 가솔린과 같은 수입 에너지 자원의 대체연료로서 그 지역의 자연자원과 사용되지 않거나 버려진 물질을 활용하는 것이었다. 이를 위해 세인트폴 도시 정부는 그러한 정책목적에 부응하는 기업에 대해서는 각별한 관심을 보여주었다. 예를 들면 도시정부는 한 목재공장에서 나오는 목재 부스러기들을 3M이라고 하는 지역사회 대기업체의 생산품 제조 연료로 활용할 수 있도록 공급판로를 개척해 주었다. 이러한 전략은 수입연료의 의존도를 줄이고 그 지역에서의 새로운 자원을 활용하게 해 줌으로써 HEP의 목적을 달성하는데 기여하였던 것이다(Dana, 1984: 2).

고 있다. 종합적인 관점에서 정부 공영화는 안전성, 신뢰성, 환경친화 그리고 효율성과 같은 다목적성을 추구하면서 지역사회와 주민지향에 두고 있다는 점에서 비능률적·관료주의적으로 운영하고 있는 우리나라의 전통적인 지방공기업 활동과는 차이가 있다.

HEP에서 확립된 또 다른 경제활동 사업은 도시 내 기존의 소규모 업체 또는 신종 소기업의 발전을 지원하는 일이었다. 기술과 재정지원 같은 전략적 사업들은 세인트폴 지역경제에 대한 보다 실질적인 노력으로 나타났으며, 도시정부는 그 시의 우선적인 정책과제의 영역과 범위를 초월할 정도로 그 사업에 적극적이었다. 여기에는 몇 가지의 혁신적인 수단이 포함되어 있었다. 첫째, 경제적으로 실용적이고 세인트폴 도시경제에 기여할 수 있는 벤처사업의 납입자본(equity capital) 형성 수단으로서 출자자본(seed capital) 조성정책이 제안되었다. 둘째, HEP의 공식 출범 이후 도시정부의 지원하에 창업 보육센타를 중심으로 지역사회 소기업 육성정책이 제안되었는데, 이 사업은 후에 HEP의 토대를 형성하게 되었다. 셋째, 지역사회 소기업을 위한 새로운 시장개척 지원사업의 추진이었다. 이 전략은 지역내 대기업의 경제활동으로부터 지방경제의 파급효과(spin-off) 내지 승수효과(multiplier effect)를 가져다 줌으로써 지방경제에 대한 수입대체 효과를 기대할 수 있었다.

이러한 정책적 노력에도 불구하고 HEP는 기대만큼 성공을 거두지 못하였다(Imbroscio, 1995). 가장 큰 원인은 그 사업의 시행 후 18개월만에 사업 책임자였던 Richard Broker 부시장의 사임이었다. 그리고 얼마 후 Latimer 시장도 미네소타 주지사 출마를 결정하면서 사업 실행은 벽에 부딪히게 되었다. 1990년대 초까지 그 사업의 일부분이 지속되기는 하였지만 공식적이고 종합적인 정책적 노력은 1989년도에 그 막을 내렸다고 볼 수 있다. 더구나 Latimer 시장의 후임이었던 Jim Scheibel 시장은 강한 카리스마를 가지고 있었던 Latimer 전 시장의 그림자에서 하루 빨리 벗어나기를 원했으며, HEP를 부활시키고자 하는 관심은 전혀 없었던 것이다(Imbroscio, 1995). 결과적으로 HEP는 핵심 정치인사의 이동, 사업집행 시기의 부적절 그리고 정치적 적대감 등과 같은 예상치 못한 특이한 상황(idiosyncratic circumstances)으로 인해 도중 하차하게 되었던 것이다.

2) 피츠버그의 지역사회개발조합 사업

지난 20여년 동안 피츠버그 도시정부는 균린 생활시설, 지역사회 인프라 및 지역사회 활성화와 같은 지역사회 안정화 정책에 집중적인 관심을 두었다. 그 기간동안 도시발전 자본의 80%가 균린 지역사회개발조합(community development corporations: CDCs¹²⁾) 사업에 투자되었다는 사실이 이를 뒷받침해 주고 있다(City of Pittsburgh, 1986). 이러한 균린지역사회 중심의 도시발전 사업에는 지역사회 조직들이 중요한 역할을 수행하고 있으며, 특히 정부, 지역사회 자생 조직, 민간부문간 공·사 협력 지원체계는 지역사회 활성화와 안정화에 효과적으로 기여하였던 것이다(Jezierski, 1990; Lurcott and Downing, 1987).

피츠버그 도시의 지역공동체 중심의 관·민 파트너십 형성의 기원은 1945년도에 시장으로 당선된 민주당 정치기제(polynomial machine)의 보스였던 Lawrence 시장 때까지 거슬러 올라간다. 당시 관·민 연합형성에서 주도적인 역할을 한 사람은 Lawrence 시장과 Mellon 은행의 대표이사였던 King Mellon 두 사람이었다. Mellon은 이미 2년전에 Allegheny Conference on Community Development라는 공익단체인 지역사회 발전 위원회(일종의 조합)를 설립하여 관·민 파트너십의 핵심 인물로 부상하였다. 이 파트너십의 목적은 당시 그 도시의 경제쇠퇴와

12) CDCs는 지역사회 기업가와 비영리 조직들로 구성된 조합형 법인체를 의미한다. 지역사회경제개발 국가회의에 따르면 2001년 현재 미국의 지방에는 약 3,500개가 넘는 지역사회개발조합이 다양한 개발사업에 종사하고 있다고 추산하고 있다(Brophy and Sabecoff, 2001: 26).

그로 인한 주민운동에 대응하여 도시발전을 촉진시키기 위한 것이었다(Sbragia, 1989: 107; Lubove, 1969). 이후 지역사회개발조합과 도시재개발청의 적극적인 공동노력은 1990년대까지 피츠버그 도시발전의 르네상스 시대를 전개하는 데 일익을 담당하게 되었다(Imbroscio, 1997; Jezierski, 1990). 이러한 발전과정에서 광역산업개발공사, 첨단기술 위원회 및 지역 대학 연구기관과 같은 비영리 시민조직은 당시 민주당 지역정당과의 연합하여 그들의 영향력을 행사였다(Jezierski, 1990). 1990년대 이후에 피츠버그에서의 지역사회개발조합 중심의 발전전략에서는 특히 세 기관이 주도적인 역할을 수행하게 된다. 그들은 10개 지역사회조직들로 구성된 지역발전 네트워크, 균린개발을 위한 피츠버그 파트너십(Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development: PPND), 그리고 피츠버그 도시정부였다.

이들 참여자들 중 10개의 지역사회개발조합들은 활동규모와 범위에 있어서 개별적이었으나 지역사회의 주택, 상업 및 산업부동산 개발에 있어서는 모두 적극적이었다. 이들 지역사회개발조합들은 그 도시의 곳곳에 산재하여 저소득 지역 주택 재개발과 소기업 발전사업을 수행하였다. 특히, PPND는 도시정부와 지역사회개발조합 및 민간기업들 사이에서 기술적·재정적 지원을 연계시켜주는 역할을 수행하였다. 이들에게 주어진 자본금(대부분은 지역공동체개발을 위한 포괄보조금)중 일부는 지역공동체발전조합의 운영자금으로, 일부는 지역공동체개발공사의 개발사업에 필요한 저리 융자금으로 사용되었다. 그리고 시정부는 PPND에 주어지는 지역사회개발포괄보조금과 같은 공공자금의 실질적인 공급자로서의 역할과는 별도로 지역공동체발전조합을 지원하기 위한 부가적인 자금을 마련하는 데 노력을 기울였다. 뿐만 아니라 시정부 도시계획과를 통해 직접적인 기술지원을 하기도 하였다(Lurcott & Downing, 1987: 462-463).

3) 샌타클래라의 정부공영화(公營化) 사업

캘리포니아주의 한 연안도시인 샌타클래라(Santa Clara)는 도시정부 소유로 운영되고 있는 전기사업 총수입의 5%를 그 도시의 공공재정 확충에 기여하면서도, 여전히 주변 지역사회에 있는 민간경쟁업체보다 낮은 전기 요금을 부과하고 있는 도시로 알려져 있다. 그 결과 캘리포니아 연안지역 105개 도시 중에서 전기 및 상하수 요금이 가장 낮은 지역으로 선정되었다. 그 배경에는 샌타클래라의 Silicon Valley Power Project(SVPP)가 일익을 담당하고 있었다. 이 사업은 캘리포니아에서 가장 규모가 큰 도시정부 소유 전기회사 건설사업으로서, 이를 통해 이 지역의 전기요금이 인근지역의 민간 전기회사의 요금보다 약 35% 저렴하게 할 수 있었다. 이 도시는 1960년에 다른 도시의 공의사업을 포함시켜 북캘리포니아 동력부를 만들어 캘리포니아에 있는 주요 텁은 물론 2백메가와트 지역에너지 사업을 추진하여 전기 및 상수도의 질적 개선에 기여하였다. 뿐만 아니라 도시정부의 세제감면 혜택으로 풍력발전 사업을 추진하였으며 민간 풍차건설 업체에게 도시정부 소유 2,600에이커의 토지를 임대하여 수익을 올리기도 하였다.

1975년 이후 샌타클래라시는 태양열 개발에 선도적인 역할을 수행해 왔다. SVPP는 전통적인 에너지 원의 비용과 보존에 관심을 가진 결과 미국에서는 최초로 도시정부 소유인 태양열 사업을 구축하였다. 샌타클래라 정부는 그 사업을 위한 전담부서인 태양열부를 만들어, 아파트와 수영장에 온수를 제공하고 있다. 태양열 사업부는 1년에 6개월간 소비자에게 부과한 사용료 수입을 설비투자 및 기타 운영비용으로 충당하였다. 또한 그 도시의 주택시장이 극심한 과잉상태에 이르자 샌타클래라 재개발국은 기존의 시영 골프장을 민간 개발업자에게 2천가구의 아파트 단지를 조성하는 조건으로 임대하였다. 그 임대수입은 시의 옛 매립장 위에 새로운 골프장과 테

니스 클럽 건설비용과 쓰레기 매립장에서 나오는 천연가스를 뽑아내기 위한 천공작업 비용으로 사용하였다. 뿐만 아니라 그 골프코스와 연계한 Great America 옆에 24만 평방피트의 컨벤션 센터를 비롯하여 502개의 객실의 호텔과 오피스 빌딩을 갖춘 샌타클래라 무역 및 컨벤션 센터(Santa Clara Trade and Convention Center)가 건립되었다. 이러한 도시정부 공영화 전략으로 그 도시의 시정관리자인 Jennifer Sparacino는 “우리 시의 자립적인 도시발전 사업 목표를 달성하기 위해 시의 장기적 수입원을 발굴·형성하는 데 주력하고 있으며”, “그 목표는 분명히 달성되고 있다”라고 말한다.

2. 사례분석: 자립형 도시발전략의 정책적 논리

1) 누가?

도시발전의 노력과 정책이 누구에 의해 주도되고 있는지는 도시정치에서 가장 중요한 요소이다. 아마 여기에 대한 수많은 논쟁들이 미국의 도시정치 이론의 주류를 형성해 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다. 대부분의 연구들은 도시발전정책을 주도하고 있는 지역사회 엘리트들의 역할에 관심을 집중시켜 왔다. 그러나 본 연구의 도시발전 사례에서 보여준 발전정책 참여자들의 역할 관계는 다소 차이를 보여주고 있다.

세인트폴시의 HEP가 결정될 수 있었던 것은 세인트폴의 강시장 정부형태, 특히 Latimer 시장의 강력한 정치적 리더십이 있었기 때문이다. Latimer 시장은 HEP 개발을 저지시키는 많은 정치적 장애요소들에 직면하였으나 빈틈이 없고 통찰력이 강한 그의 카리스마적 정치가적 자질로 이를 극복할 수 있었다. 그는 도시정부의 광범위한 개입을 요구하였으며 특히, 그 도시정부의 기획·경제발전국장이었던 Alan Emory의 적극적인 지지를 받았었다. 그리고 HEP의 장기적 실행에 차질을 가져오게 한 것도 역시 Latimer 시장의 퇴임 후 리더십 부재였다는 사실에서 기업가적 중상주의의 자립형 도시경제발전 전략에 대한 정치적 요인의 중요성을 엿볼 수 있다.

피츠버그의 지역사회 중심의 균린개발사업은 거의 전적으로 지역사회개발조합의 배타적 활동에 집중되었다. CDCs는 연방 및 주·도시정부, 피츠버그 대학교, 일반기업, 재단 그리고 중개집단 등의 조직들과 동태적인 네트워크를 형성하는 관·민 파트너십 형태를 갖추고 도시발전 정책의 이익대표기관으로서의 역할을 수행하고 있다(Ahlbrandt and Weaver, 1987). 특히, 중간 매개집단(intermediaries¹³⁾)으로서 재정과 기술적인 문제를 조정하고 관리 한 PPND의 역할은 지대하였다. 이러한 과정에서 지역사회개발조합 지도자들은 중요한 역할은 수행하였다. 이들은 확고한 교육적 배경, 폭넓은 지역사회 활동 경험을 갖고 있어 도시정부는 물론 관련 참여기관들과의 네트워크 및 유대관계를 형성하는 데 결정적인 기여를 하게 되었다. 뿐만 아니라 지역 주민들은 물론 도시발전에 있어 책임지기를 꺼렸던 민간 개발업자들에 대해서도 책임을 다하였다. 샌타클래라의 도시정부 발전사업의 주체는 도시정부와 지역사회 주민이었다. 샌타클래라시

13) 중간매개집단은 지역사회중심의 개발사업을 위한 기술 및 자본지원 기관으로서 국가수준과 균린지역사회간 교량적인 역할을 해주는 비영리 단체를 의미한다. 이들 집단의 수는 1990년대 이후 급속도로 증대하였고, 현재 미국의 3대 중간매개집단으로 꼽히고 있는 단체로서는 Neighborhood Reinvestment Corporation, Local Initiatives Support Corporation, The Enterprise Foundation을 들 수 있으며 LISC는 전국에 45개의 지사와 본사 500명의 직원을 거느리는 대규모 조직이라 할 수 있다. 이 외에도 주 및 지방수준에서도 이와 유사한 활동을 하고 있는 많은 중간매개집단들이 있다. 자세한 것은 Brophy and Shabecoff, 2001: 30-31 참조.

의 시장에 따르면 도시정부의 공기업 내지 기타 수익사업의 효과적인 운영의 비결은 그러한 사업들의 고객인 동시에 주인으로서의 역할을 하고 있는 샌타클래라의 모든 지역사회 주민에 있다고 하였다¹⁴⁾(<http://www.ci.santa-clara.ca.us/>). Frug(1988)의 지적처럼 이러한 전략의 본질은 도시정부에게 실질적인 권한을 부여(empowerment)하는 것이었다. 도시정부 공기업의 재산권 행사와 정부사업의 공유화 확대는 도시정부의 자율성을 확보할 수 있는 수단으로 작용하였다.

2) 무엇을, 왜?

세인트폴의 토착경제발전 사업(HEP)의 궁극적인 목적은 경제적 능률성을 제고시켜 세인트폴 도시의 자율적인 경제력 확보에 있었던 것이다. 특히 HEP 정책은 다른 도시와의 경제적 경쟁력을 유지·향상시키는 데 목적을 둔 혁신적 전략이라는 측면에서 기업가적 능률성을 추구하고 있다(Jonas and Wilson, 1999). 이를 위한 하위 목표로서 지역사회 중심의 소기업을 육성하여 연쇄적인 파급효과를 유발시키고 수입대체산업을 중대시키는 데 초점을 두었다. 수입대체는 그 도시의 수입의존도를 줄여 지역사회 상품과 서비스 생산을 촉진시키는 데 기여하였다. 이를 통해 지역사회의 고용창출 증대와 자립경제 수준의 향상, 그리고 다른 경쟁지역으로 생산요소(노동, 자본)의 유출방지 효과를 추구하고자 하였다.¹⁵⁾ 다시 말해 지역사회 자원의 활용 및 보존, 그리고 수입대체, 지역사회 소상업 육성 및 고용창출사업 등의 유기적 작용으로 전지역에 대한 경제적 승수효과(multiplier effects)를 기대하였던 것이다.

지역사회개발조합에 의한 도시발전전략의 주요 목적은 지역사회의 자율적 경제 발전을 촉진 시켜 그 혜택을 지역주민 모두에게 분배하는 형평성 논리에 두었다. 이러한 논리는 CDCs에 의한 모든 개발사업들이 지역사회 주민의 통제하에 있다는 점과 그 결과로 지역공동체의 사회적 결속을 강화시킨다는 데에서 엿볼 수 있다. 따라서 피츠버그 근린사업들의 르네상스를 가져오게 한 것은 지역사회개발조합이 발전정책과정에서 지역사회 주민 모두에게 책임지는 민주적인 공동체였다는 데 있다(Brophy and Shabecoff, 2001; Gittel and Vidal, 1998; Bruyn and Meehan, 1987). CDCs의 가치기반은 1960년대 존슨 행정부의 'Great Society' 사업에서 비롯되었으며(Gittel and Vidal, 1998), 초기에는 경제적으로 다국적 자본으로부터 도시정부와 지역사회 기업의 독립성을 지키고자 하는 대안적 노력에서 비롯되었으나(Lane, 1988: 178), 오늘날 그 활동범위는 사회 서비스 공급, 직업훈련, 지역사회전통의 보존·개발 및 경제자문 등으로 확산되고 있다(Gittel and Vidal, 1998).

정부가 각종 사업을 소유 내지 관리하는 공영화 사업전략은 도시경영수익사업의 일종으로서 도시정부는 물론 지역사회 주민의 경제적 복리증진에 목적을 두었다. 이러한 목적은 1996년 샌타클래라의 시의회에서 채택되었던 "고객위주의 서비스 개선"이라는 전략적 노력에서도 잘 반영되어 있다. 공공사업에 있어 안전성, 신뢰성, 환경친화적 운영 그리고 효율성이 그 전략의 핵심이었다. 또한 공영화 사업은 특히 민간기업의 유치와 민간자본투자가 어렵거나 경제적으로 낙후된 지역에서 이점을 가질 수 있었다. 이러한 경우 지방의 공기업이 지역사회 발전에 선구

14) 정부사업의 공영화에 대한 주민주체의 논리는 주민의 입장을 새롭게 하고 있다는 점에서는 의의를 지니고 있으나, 어떻게 구현할 것인가에 대한 현실적 한계를 갖고 있다(안용식·원구환, 2001: 51). 그러나 본 논문에서는 도시의 공공사업에 있어 지역주민이 가장 직접적인 수혜자였다는 측면에서 이를 반증하고자 한다.

15) 수입대체 산업의 중대는 정통 도시경제학의 이론과는 다소의 거리가 있다. 즉, 도시경제의 활성화는 지역을 초월한 외부시장을 겨냥한 상품과 서비스를 얼마나 확대 생산하는지에 따라 중요한 영향을 받게된다(Kantor, 1988: 14-15).

적 내지 주도적인 역할을 함으로써 낙후된 지역주민의 소득향상과 아울러 소득재분배 효과를 거둘 수 있는 것이다.

3) 어떻게?

세인트폴의 HEP 정책은 기업가적 중상주의 전략에 의존하고 있다. 그 전략적 수단으로서 도시정부 주도로 지역사회내 소기업¹⁶⁾의 발전과 수입대체산업에 초점을 두었다는 측면에서 기업가적-중상주의 방법을 수용하였다. 또한 도시경제발전정책 과정에서 지역사회 생산자와 소비자의 욕구(local needs)에 대응하고 있다는 점에서도 중상주의 정책의 한 단면을 엿 볼 수 있다.¹⁷⁾ 중상주의란 기본적으로 수입보다 수출정책에 주력하여 무역흑자를 극대화하는 이념으로서 HEP 사업의 근간을 이루고 있었다. 특히, 기업가적 중상주의는 후 포드주의 경제생산의 품질 보증서라 할 수 있는 유연적 축적과 전문화(flexible accumulation and specialization), 그리고 수직적 통합원리에서 수직적 분할의 원리로 전환되고 있는 생산기업의 조직적 특징에 기반을 두고 있다.¹⁸⁾ 그러한 전략적 방법의 목표는 산업간 의존도를 높이고, 지역사회 토착기업과 소자본 기업을 확대시켜 수입대체효과(import substitution effect)를 증대시키는 것이었다.¹⁹⁾ 이러한 목표에 따라 도시경제발전정책은 수입(자본 및 물자) 의존도에서 벗어날 수 있도록 수립되었으며 궁극적으로는 지역사회 향토기업을 육성시키는 데 있었다. 현실적으로 지역사회의 많은 소상업 및 기업들이 파산하기도 하지만 이들 소기업들의 기동성, 신속성 및 유연성의 강점을 통해 창업과 성장과정에서 기대 이상의 고용창출 효과를 거두고 있다. 예컨대, 미국 전 도시에서 1976년부터 1986년 사이 종업원 20명 이하의 소기업들이 같은 기간 동안 총 신종 직업의 3분의 2를 창출하였으며, 100명 이하의 소기업들은 신종 직업의 82%를 창출하였다(Birch, 1989). 방법론적으로 논쟁의 여지는 많지만, 지역사회 중심의 소기업들이 총 고용에서 그들의 몫 이상의 신종 직업을 창출하고 있는 것은 사실이다.

지역사회 중심의 발전전략은 Model Cities 사업²⁰⁾에 그 기원을 둔 것으로서 광범위한 주민참

16) 1997년 콜로라도의 볼드 카운티 정부의 주도로 설립된 지역사회 독립 소상인 연합회(Boulder Independent Business Alliance)가 실제적으로 운영되고 있다. 지역사회 소상인들로 구성된 이 연합회는 국가 내지 다국적 체인의 기업에 대한 지역사회 소상업을 보호하기 위해 결성되었다. 심지어 2000년도에 볼드 카운티 정부는 위싱톤 소재 지방자립연구소(Institute for Local Self-Reliance)의 도움으로 지역사회 소상인 육성법인 지역공동체 활성화법(Community Vitality Act)을 지방조례로 입법화시켜 강력하고 지속가능한 지역사회 경제 촉진에 정책적인 관심을 보이기도 하였다. 보다 자세한 것은 <http://www.ilsr.org/> 의 governance 분야, <http://www.boulder-iba.org/> 또는 <http://www.co.boulder.co.us/> 참조.

17) 이러한 성격에서 볼 때, 공·사파트너십이 사기업 부문에 의해 주도됨으로써 공공관료는 자본가 계급들에게 종속되어 있는 기업가적 래짐(Elkin, 1987: 61)과는 구별된다.

18) 포스트 포디즘은 두 가지 점에서 소규모 기업의 역할의 중요성을 확대시켰다: i) 수직적 분할에 따른 다운사이징으로 인해 개별 기업들은 스스로 소규모화 하려는 점과, ii) 기업의 생산활동의 외부화는 많은 다른 소기업이 양적·질적으로 시장 진입 기회를 증대시키는 데 일조하고 있다는 점이다. 이는 특히 지방 경제발전을 위해 중요한 의미를 갖고 있다. 예컨대, 시장에서 상호 의존적인 제조업체들의 유연적 생산 네트워크를 통해 대·중·소기업간 하부 계약이 보다 편리하게 진행됨으로써 지역사회 중심으로 분권화된 새로운 형태의 집적경제를 유도할 수 있는 것이다.

19) 이러한 아이디어는 지역내 대기업들이 매년 수억달러에 달하는 서비스와 경상비품 비용을 세인트폴 도시 외부로 지출하고 있다는 점에 착안하였다.

20) Model City Program은 지방의 낙후도시를 활성화시키기 위하여 주정부를 경유하지 않고 연방정부가 사업 보조금을 지방정부에게 직접 공급하는 사업이다. 1972년도에는 포괄 보조금(Community Block Grants) 형식으로 지급됨으로써 Model Cities 사업에 의한 지방정부의 자율성은 더욱 제고되었다.

여를 통해 지방경제의 독립성과 자율성을 제고시키는 데 있었다. 피츠버그의 지역공동체발전조합의 역할에서 본 바와 같이 이 접근방법의 전략적 기반이 되고 있는 것은 시민주도(citizen initiatives)의 공·사협력 네트워크 체제로서, 본질적으로는 공동체주의(communitarianism²¹⁾), 시민주의(civicism), 참여민주주의 및 자조정신의 이념에 기초하고 있다(Bennett, 1998; Lane, 1988).

정통 경제이론에 따르면, 정부사업의 공영화 전략은 민영화나 시장경제 원리의 관점에서 보면 비능률적인 측면을 갖고 있다.²²⁾ 그러나 최근에 많은 도시정부들은 공공행정에 시장원리를 도입하여 전통적으로 민간주도의 사업까지도 정부가 운영·관리함으로써 다수를 위한 편익을 창출하는 데 정책적 노력을 기울이고 있다. 그 논리는 Osborne & Gabler의 주장과 같이 '돈을 쓰는 것보다 버는'(earn rather than spend) 전략에 기반을 두고 있으며 정부 재창조의 핵심요소로 발전하였다. 도시정부 공영화 정책에는 세 가지의 전략적 유형이 있는 데 그 첫 번째가 직접 소유에 의한 경영전략이다. 전통적이기는 하지만 가장 확실한 정부 공영화의 방법으로서 도시소유가 아닌 사업을 시정부가 직접 소유하여 경영하는 방법이다. 미국에서 전기 및 에너지 사업은 전통적으로 민간부문에 속했던 것으로서 위의 사례에서 보여진 샌타클래라시의 전기회사인 Silicon Valley Power가 좋은 사례이다. 이 외에도 도시정부 소유로 은행이나 보험회사 설립의 중요성이 강조되기도 한다(Frug, 1988). 이들 기관은 신용 및 투자자본의 중요한 출처로서 역할을 하게 된다는 점이다.²³⁾ 두 번째로서 민간에게 위탁·관리하는 방법이 있고, 세 번째로 민간기업 소유의 주식 지분을 도시정부가 소유하는 방법이 있다. 여기에는 두 가지의 주요 수단이 존재한다. 그 하나는 도시정부가 주식지분을 소유함으로써 도시발전계획의 수행과정을 원활하게 할 수 있는 공·사 협력을 구축할 수 있다. 두 번째 수단은 도시정부가 벤처 캐피탈²⁴⁾(venture capital)을 출자한 대가로 민간기업의 지분을 획득한다. 이 방법은 벤처캐피탈 투자를 통해 신설 및 기존의 지역기업 발전을 촉진시킨다(Lassar, 1990; Osborne & Gaebler, 1992: 200-202). 뿐만 아니라 도시정부는 민간 벤처 자본가들이 요구하는 수준만큼의 높은 배당금을 요구함으로써 도시정부의 자율성을 확보할 수 있는 기반을 마련할 수 있다. 그러나 벤처캐피탈의 투자규모를 제한하여 민간기업에 대한 경영권을 지배할 수는 없도록 하고 있다. 단지 투자한 기업에 이윤 발생시 지분에 따라 수익금을 배당 받을 뿐이다. 최근 캔스ас 주정부는 산하 각 도시정부에 의한 벤처투자를 활성화시키기 위하여 일종의 전문 투자조합 형태인 도시정부 공동투자 제도를 운영하고 있다.²⁵⁾

21) 공동체주의는 응집성 있는 공동체를 구성하여 공동문제를 구성원들이 직접 참여하여 해결한다는 관점으로서 공동체를 하나의 인격체로 비유하는 과거의 공동체 개념과는 구별한다. 인격의 실체는 신비한 그 무엇으로 형이상학적인 것이었다. 그러나 현재의 공동체는 자유로운 개인의 집합체로서, 보람있는 사회생활의 터전이 될 수 있게끔 시민들의 자발적 노력으로 구축되어 지는 것으로 이해된다. 공동체주의에 대한 자세한 논의는 정정길(2000) 302-303, 456 참조.

22) 여기에는 세 가지 관련 이유가 존재한다. 첫째, 공기업의 관리자들은 기업운영과 자원을 관리할 인센티브를 결하고 있다. 둘째, 일반적으로 공공부문은 관료주의적이며 의사결정이 느리며 복잡한 장애요소들을 갖고 있다. 세번째로, 공공소유는 경제적 부문을 고도의 정치논리로 인식함으로써 정치적 대중성에 영향하려는 경향이 있으며 경제적으로 불건전한 발전정책의 의사결정을 유도하게 된다는 점이다.

23) 우리나라의 경우 1996년 경기도가 처음으로 설립·운영하였고 지금은 모든 광역단체에 확산되어 있는 중소 기업에 대한 대출보증 및 어음보증을 위한 신용보증조합이 이 사례의 한 유형에 해당된다.

24) 정부 출자의 벤처 캐피탈은 장래 가능성은 있으나 자금이 부족한 소규모의 벤처기업에 지원 내지 투자하는 자본금을 의미한다.

25) Kansas Municipal Investment Pool이라는 이름으로 운영되고 있는 이 제도는 그 조합원인 캔스اس 주정부

IV. 정책적 함의와 결론

도시성장의 촉진이 도시이론이나 실제에서 가장 핵심적인 주제였다면 누가 무엇을 왜 어떻게 촉진시킬 것인가는 도시정책과 도시정치경제학에서의 주요 관심사였다. 본 논문에서는 강력한 민간기업 리더십 중심의 도시성장기제 및 경제논리를 초월하여 도시정부와 지역공동체간 상호협력 중심의 기업가적 정치논리가 지배하는 도시발전전략에 초점을 맞추어 보았다. 전자의 사적주의적 성장기제전략은 도시공간의 시장가치(또는 교환가치: exchange values)에만 집착함으로써 자족적 도시, 지역공동체 및 정체성 추구와 같은 도시성장의 사용가치(use values)를 외면해 왔다는 비판을 면하기 어려웠다. 그 이유로서 Logan · Molotch(1987)가 지적한 바와 같이, 도시는 교환가치와 사용가치가 공존하는 공간적 중요성을 갖고 있기 때문이다.²⁶⁾ 본 논문에서 제안된 기업가적 중상주의, 지역사회개발조합, 정부사업의 공영화 전략들은 시장가치는 물론 지역사회 주민들의 삶의 질적 가치를 위한 효용과 실리(사용가치)를 극대화시키고 있다는 데서 그 의의를 찾을 수 있다. 도시의 특성을 도외시한 채 경제발전에만 급급한 나머지 도시의 정체성을 찾기 어렵게 만드는 한국의 무분별한 도시발전정책에 큰 시사점을 줄 것으로 기대해 본다.²⁷⁾

도시성장과 관련한 사용가치의 중요성을 강조한 대안적 도시발전전략은 도시발전을 단순히 도시화 또는 경제적 측면의 여적효과(餘滴效果: residual effects)라기보다는 인간의 동태적이고 의지적 과정의 산물로 개념화시켰는데 또 하나의 의의가 있다. 이러한 접근은 도시 내에 공·사부문의 균등은 물론 도시간 균형적 발전에 기여할 수 있는 것이다.²⁸⁾ 여기에는 무엇보다도 지방정부 공공관료들이 지역사회발전을 주도할 수 있었다는 점과 지역공동체 중심의 네트워크 체제가 도시발전정책의 우선순위를 형성하는 데 핵심적인 역할을 하였던 것이다. 이와 관련하여 자립형 도시발전전략의 정책적 함의들을 다음과 같이 정리해 본다.

첫째, 지방정부의 자율성 확보는 도시발전의 중대한 원동력이 된다. 지방수준에서 선택의 자율성 확보는 정책의 다양성과 정책쇄신을 가져오게 할 수 있다. 그리고 고도의 지방 자율성은 다원주의 사회에서 견제와 균형이라는 대립적 권력체제를 유지·보장케 하며 지역주민에 대한 법적·도덕적 책임성 위에서 민주주의를 확보할 수 있는 역할을 한다. 특히 대안적 도시발전전략의 사업수행 과정에서 연방정부의 개입이 약화되면서 지역사회 조직들과 지방정부의 정책결정 능력이 강화되고 자율성의 정도가 더욱 높아지게 되었던 것이다.²⁹⁾

셋째, 대안적 도시경제발전전략은 '외부충격'(external shocks)에 대한 취약성을 극복하고 지

각 부서들과 산하 지방정부들의 잉여금이나 유동성 자금을 단기성 투자를 통해 안정적으로 관리해 줄 목적으로 설립되었다. 이 제도를 보다 전문적으로 관리하기 위해 주정부내 투자 전문가로 구성된 공동자금투자 위원회(The Pooled Money Investment Board)가 설립되어 있다. 보다 자세한 것은

<http://kansasstatetreasurer.com/> 참조.

26) 도시성장 자원의 교환가치는 시장에서 가치를 획득할 수 있는 돈의 양을 의미하고, 사용가치는 시장가치와는 별도로 도시자원들로부터 얻을 수 있는 기쁨 내지 실리로서 미학적 경관, 편리성, 공동체, 이웃사랑 등이 여기에 해당된다.

27) 다만 자율적 도시발전전략의 문제점과 실패사례에 대한 연구가 미진하여 한국의 도시발전정책에 안정적으로 적용하기 위해서는 보다 심층적인 후속 연구를 필요로 하고 있다.

28) 그동안 주류로서 역할을 해 왔던 천성장 기업형 발전전략이 경쟁적 개인주의적인 활동에 초점을 둠으로써 도시간 경쟁을 촉진시키면서 불균형적 지역발전을 확산시켰던 것은 주지의 사실이다.

29) 이러한 배경에는 1980년대 말 이후 미국의 많은 도시발전정책들이 연방과 주정부의 보조금 삭감에 의한 대안으로 개발되었다는 점을 들 수 있으며, 이 과정에서 지방정부에게 실질적인 권한이 부여되었다(empowering).

역사회 경제 및 조세기반의 안정성을 확보하는 데 있었다. 무한경쟁의 시대에 자본과 노동의 유동성이 더욱 자유로와 지고 국제간 투자의 경쟁이 가속화됨으로써 지방도시는 지역경제발전에 상당한 영향력을 행사하는 외부적 의사결정에 더욱 혼들리게 되었다(Clarke and Gaile, 1989: 575). 자립경제발전 전략은 이러한 변화에 대응한 것으로서 지방경제의 유연성과 신축성 및 적응성을 확립시켜 외부충격을 최소화할 수 있었다. 따라서 지역사회 기준의 기업들을 적절히 관리하여 이를 유지·존속시키는 정책은 새로운 기업을 유치하는 것 이상의 효과를 가져올 수 있다는 점이다(Fdor, 1999: 64-65).

넷째, 지역사회개발과 민주정치의 관계이다. 상술한 세 가지 대안적 도시발전전략들의 공통적인 특징으로서 지역사회 기업의 육성을 위한 정부의 정책적 노력이 제시되었다. 서구 자본주의 도시의 발전과정에서 중소기업은 중산층의 주역이었으며, 민주주의 정치제도는 이를 중산층을 기반으로 정착되었다. 때문에 서구사회는 '중소기업=중산층=민주주의' 등식이 사회이념 내지 생활양식으로 받아들여졌다. 그런 점에서 지역사회를 중심으로 한 소기업의 창업과 육성정책은 민주정치발전에 있어서 중요한 의의를 가지게 될 것이다.

다섯째, 자율적 도시발전전략의 수단으로서 정부사업의 공영화에 대한 함의이다. 본 논문에서 제안된 공영화 전략은 민영화와 대립적인 관점이 아닌 병렬적 관계에서 상호 약점을 보완하는 것으로 이해되어야 할 것이다. 공공 서비스의 민영화는 도시정부 고용자의 실직, 형평성과 공공성 상실 등의 문제를 안고 있다. 이러한 역기능을 우려하여 1993년 콜롬비아 특별구 의회는 반민영화법(Anti-privatization Act)을 통과시킨 바 있다. 이 법에 따르면 정부 서비스에 대한 민간과의 계약체결 전에 민영화를 통해 적어도 기존 비용에서 10%를 더 절감할 수 있다는 점을 입증할 수 있어야 한다는 규정을 명시하고 있다. 따라서 민영화와 공영화의 비교 우위에 대한 신중하고 신뢰성 있는 평가가 있어야 할 것이다.

이상을 요약하면 자립형 도시발전전략의 특성은 공동체의 관점에서 지역사회기관들과 도시 정부간 협력에 의해 주도되어 경제적 생산성 극대화라는 경제 일변도에서 벗어나 지역사회 주민의 삶의 질 개선을 통해 지역사회 통합이라는 정치사회학적인 목적을 함축하고 있다. 또한 지역사회 문제에 대한 지방정부의 의사결정능력, 자립과 자조, 협동정신 및 광범위한 주민참여를 촉진·강화시킴으로써 정치적 형평성³⁰⁾을 도모하고 나아가서는 민주주의 발전에 기여하고 있다는 점을 들 수 있다. 그러나 자립형 도시발전 전략도 지역공동체 내에서 실제적인 역할을 하면서 생활의 질을 향상시키는 효율적인 수단이 될 때 진정으로 기여하게 되는 것이다. 이러한 관점에서 자립형 도시발전은 외부경제 힘의 종속에서 벗어나 도시사회 기관들(근린정부, 민간기관 및 주민단체)간 네트워크에 의한 내생적 자원을 활용하여 정치·경제적으로 지역사회의 안정적인 발전을 추구하는 것으로 이해할 수 있다.

자립형 도시발전전략에 대한 이상의 정치·경제학적인 함의에도 불구하고 중요한 한계점이 노출되어 있다. 자율성을 강조해 온 자립형 도시발전정책과정에서 강력한 독립성과 자율성을 가진 지방국가(local state)는 지방수준에서 도시발전과정을 유인하고 촉진시키는 어떤 특정한 이해집단이 존재한다는 상황을 인정하지 않음으로써 민간기업 리더십에 의한 효율성 극대화와 그 파급효과를 과소 평가할 수 있다는 점이다. 다른 하나는 국가수준에서의 발전을 연구해 온 많은 국가중심 접근방법의 학자들이 국가자율성(state autonomy)의 개념정의에 대한 합의를 이

30) '정치적 형평성(polynomial equality)'은 Beitz(1989: 4)의 개념을 원용하여 "민주적 기관들이 정치적 결과에 영향을 미칠수 있도록 시민들에게 동등한 권력을 부여해 주는 것"으로 의미하고 있다.

끌어내지 못했던 것처럼(Evans, Rueschemeyer, and Skocpol, 1985; Nordlinger, 1981; Kranser, 1984; Benjamin and Elkin, 1985) 도시정부의 자율성과 자립형 도시발전전략에서 '자립'과 '자율'의 개념적 수준과 정도에 대한 명확한 개념규정을 내리기가 쉽지는 않은 것 같다.

참 고 문 헌

- 안용식·원구환(2001). 「지방공기업론」. 서울: 대영문화사.
- 정정길(2001). 「행정학의 새로운 이해」. 서울: 대명출판사.
- Ahlbrandt, R. S and C. Weaver. (1987). Public-Private Institutions and Advanced Technology Development in Pennsylvania. *Journal of the American Planning Association* 53: 449-58.
- Beauregard, R. A(ed). (1989). *Economic Restructuring and Political Response*. Newbury Park, CA.: Sage Publications.
- Benjamin R and S. C. Elkin(eds). (1985). *The Democratic State*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Bennett, J. (1998). Do We Really Wish to Live in a Communitarian City? *Journal of Urban Affairs* 20(2): 99-116.
- Birch, D. (1989). *Job Creation in America*. New York: Free Press.
- Brophy, P. C and A. Shabecoff. 2001. *Careers in Community Development*. Washington: Island Press.
- Bruyn, S. T and J. Meehan(eds). (1987). *Beyond the Market and the State: New Directions in Community Economic Development*. Philadelphia: Temple University Press.
- Castells, M. (1985). High Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process in the United States. M. Castells. (ed). *High Technology, Space and Society*, Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Clarke, S. E., and G. L. Gaile. (1989). Moving Toward Entrepreneurial Economic Development Policies. *Policy Studies Journal* 17(3): 574-598.
- Clavel, P. (1986). *The Progressive City: Planning and Participation*. New Brunswick, NJ.: Rutgers Univ. Press.
- Cochrane, A. (1999). Redefining for the Twenty-First Century. In Jonas, Andrew E and D. Wilson (eds). *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*. New York: State University of New York Press.
- Cox, K. R & A. Mair. (1988). Locality and Community in the Politics of Local Economic Development. *Annals of the Association of American Geographers* 78: 307-325.
- Cummings, S et al. (1989). Redevelopment in Downtown Louisville: Public Investment, Private Profits. In G. Squires(ed). . New Brunswick: Rutgers University.*Unequal Partnerships: The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America*
- Dana, R. (1984). *Homegrown Economy*. City of St. Paul, Department of Planning and Economic Development.
- Etzioni, A. (1994). *The Spirit of Community*. New York: Touchstone.
- Evans, P. D. Rueschemeyer, and T. Skocpol(eds). (1985). *Bringing The State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gittell, R & A Vidal. (1998). *Community Organizing: Building Social Capital As a Development Strategy*. Thousand Oaks, CA.: Sage.
- DeLeon, R E. (1992). The Urban Antiregime: Progressive Politics in San Francisco. *Urban Affairs Quarterly* 27(4): 555-579.
- Elkin, S. L. 1985. Twentieth Century Urban Regimes. *Journal of Urban Affairs* 7: 11-28.
- Fainstein, S S and N, Fanstein. 1995. A Proposal for Urban Policy in the 1990s. *Urban Affairs Review* 30(5): 630-634.
- Fodor, Eben. (1999). *Better Not Bigger: How to Take Control of Urban Growth and Improve Your Community*. Canada: New Society Publishers.
- Frug, G. E. (1988). *Local Government Law*. St. Paul., MN.: West.
- Harvey, D. (1989). *The Urban Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Imbrosio, D. L. (1995). An Alternative Approach to Urban Economic Development. *Urban Affairs Review* 30(6): 840-867.
- Jezierski, L. (1990). Neighborhoods and Public-Private Partnership in Pittsburgh. *Urban Affairs Quarterly* 26: 217-249.
- Jonas, A. E and D. Wilson(eds). (1999). *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*. New York: State University of New York Press.
- Judd, D. R and T. Swanstrom. (1998). *City Politics: Private Power and Public Policy*. New York: Longman.
- Kantor P., and H. V. Savitch. (1993). Can Politicians Bargain with Business? *Urban Affairs Quarterly* 29(2): 230-255.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics* 16: 223-46.
- Lane, P. (1988). Community-Based Economic Development: Our Trojan Horse. *Studies in Political Economy* 25(Spring).
- Logan, J. R and H. L. Molotch. (1987). *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Lurcott, R. H & J. A. Downing. (1987). A Public-Private Support Systems for Community-Based Organizations in Pittsburgh. *Journal of the American Planning Association* 53: 459-468.
- Lubove, R. (1969). *Twentieth Century Pittsburgh*. New York: John Wiley.
- Meyer, P. (1991). Local Economic Development: What is Proposed, What is Done, and What Difference Does it Make? *Policy Study Review* 10(2/3): 171-181.
- Mollenkopf, J. H. (1995). What Future for Federal Urban Policy? *Urban Affairs Review* 30(5): 657-660.
- Mollenkopf, John H. (1983). *The Contested City*, Princeton: Princeton University Press.
- Mollenkopf et als. (2001). *Place Matters*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Molotch, H. L. (1976). The City As A Growth Machine: Towards a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology* 82(2).
- Nickel, D. R. (1995). The Progressive City? *Urban Affairs Review* 30: 355-377.
- Nordlinger, E. (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Office of Mayor(OOM). (1983). *Saint Paul's Homegrown Economy Project: A New Economic Policy and Program for a Self-reliant City*. St. Paul, MN: City of St. Paul.
- Osborne, D & T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government*. New York: Plum Book.
- Peterson, P. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press.
- Savitch, H. V and P. Kantor. (1995). City Business: An International Perspective on Marketplace Politics. *International Journal of Urban and Regional Research* 19(4): 495-511.
- Sbragia, A. (1990). Pittsburgh's "Third Way": The Non Profit Sector as a Key to Urban Regeneration. In D. Judd & M. Parkinson (eds). *Leadership and Urban Regeneration*. Newbury, CA: Sage.
- Sbragia, A. (1989). The Pittsburgh Model of Economic Development: Partnership, Responsiveness, and Indifference. In Gregory and others (eds). *Unequal Partnerships*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Stone, C. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1986*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Swanson, T. Beyond Economism: Urban Political Economy and the Postmodern Challenge. *Journal of Urban Affairs* 15(1): 55-78.
- Vidal, A. C. (1992). *Rebuilding Communities*. New York: Community Development Research Center. New York: New School for Social Research.
- Weaver, R. H. (1986). *Local Economic Development in Texas*. Arlington: University of Texas.
- Williams, C. C and J. Windebank. (2000). Self-Help and Mutual Aid in Deprived Urban Neighborhoods. *Urban Studies* 37(1): 127-147.

鄭元植 : 뉴욕시립대학교에서 정치학 박사학위 취득(논문: The Role of the State and Urban Development Policy, 1995), 현재 경남대학교 법행정학부 행정학전공 교수로 재직. 주요 관심분야: 도시정치 및 행정, 지역(사회)개발, 주택정책. 주요저서: 「공공행정과 정치」, 「신행정학원론」(공저), 주요논문: “The Urban Development Politics of Seoul as a Colonial City”, “도시발전정책의 정치경제학”, “지방자치시대의 도시간 지역격차의 실태와 영향요인 분석” 외 다수. <E-mail: wsjeong@kyungnam.ac.kr>.